الأمم المتحدة
S/2015/229*



Distr.: General
1 April 2015
Arabic
Original: English

إقامة الشراكات من أجل السلام: المضي قدما نحو حفظ السلام القائم على الشراكات

تقرير الأمين العام

أولا - مقدمة

١ - طلب إلي مجلس الأمن في القرار ٢١٦٧ (٢٠١٤) أن أعد، بالتشاور الوثيق مع مفوضية الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي، تقرير تقييم وتوصيات بشأن التقدم المحرز على صعيد الشراكات بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ذات الصلة في عمليات حفظ السلام، وذلك في موعد لا يتجاوز ٣١ آذار/مارس ٢٠١٥. وفي إطار الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، تستند التقييمات والتوصيات الواردة في هذا التقرير إلى تقاريري السابقة عن التعاون مع المنظمات الإقليمية وتكمِّلها، بما في ذلك تقاريري الصادرة في الآونة الأخيرة عن التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي في شؤون السلام والأمن (S/2011/805) وعن التعاون بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأخرى (S/2014/560) ورسالتي الموجهة إلى رئيس مجلس الأمن بشأن آليات الانتقال من عمليات الاتحاد الأفريقي للسلام إلى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في مالي وجمهورية أفريقيا الوسطى (S/2015/3). وتسترشد أيضا بمواقف مجلس الأمن ومجالات اهتمامه على النحو المبين في القرار ٢١٦٧ (٢٠١٤) وفي بيانيه الرئاسيين بشأن التعاون مع الاتحاد الأفريقي (S/PRST/2014/27) والاتحاد الأوروبي (S/PRST/2014/4).

٢ - ويغطي نطاق هذا التقرير في المقام الأول الشراكة مع المنظمات والترتيبات الإقليمية في مجال حفظ السلام، وليس في النطاق الكامل للأعمال المتصلة بالسلام والأمن.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٥.

220415 220415 15-05045 (A)







ويركز إلى حد كبير على الشراكتين مع الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي، المنظمتان المذكورتان صراحة في الفقرة ٢٨ من القرار ٢١٦٧ (٢٠١٤) وأقرب شريكين للأمم المتحدة حاليا في مجال جهود حفظ السلام. وترد إشارة إلى منظمات وترتيبات إقليمية ودون إقليمية أخرى في مجالات ذات صلة بالموضوع تشارك فيها في مسائل حفظ السلام وفي عمليات حفظ السلام.

ثانيا - الاتجاهات في ما يتعلق بالشراكات في مجال حفظ السلام

٣ - تزايد الطلب على حفظ السلام على مدى العقد الماضي. ويُبذل الجزء الأكبر من جهود حفظ السلام في أفريقيا، إذ ينتشر ما يربو على ٨٧ في المائة من حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة في القارة. وفي الوقت نفسه، يواجه حفظ السلام حركية متغيرة في النزاعات تتسم بتزايد العولمة والنزعة الإقليمية، فضلا عن وجود تهديدات غير معهودة أحيانا، ولا سيما التهديدات التي تشكلها جماعات متطرفة تعمل إلى جانب الجماعات الإجرامية والأطراف في النزاعات. وفي الآونة الأخيرة، يعمل أغلب حفظة السلام في أماكن لا يوجد فيها سلام يمكن حفظه، ويلزم فيها في كثير من الأحيان اتخاذ إجراءات رادعة من أجل تنفيذ الولايات المتعلقة بحماية المدنيين.

٤ - وفي هذا السياق، أصبحت مشاركة الشركاء الإقليميين في عمليات حفظ السلام إلى جانب الأمم المتحدة هي القاعدة وليس الاستثناء. ولا يتجلى هذا الواقع في مكان آخر أكثر مما يتجلى في أفريقيا، حيث تسجَّل مشاركة الاتحاد الأفريقي وآليات دون إقليمية، فضلا عن الاتحاد الأوروبي، إلى جانب عمليات الأمم المتحدة، على نطاق جميع مراحل النزاعات. وفي الوقت الراهن، ثمة تسع عمليات لحفظ السلام في القارة، وست عمليات لدعم السلام يقودها الاتحاد الأفريقي وجماعات اقتصادية إقليمية/آليات إقليمية، وعملية واحدة مختلطة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، وتسع بعثات مدنية وعمليات عسكرية للاتحاد الأوروبي. ويجري تكييف نماذج هذا العمل المتعدد الأطراف في كل مرة كي تتناسب مع الظروف الخاصة بالأزمة المعنية.

٥ - وعلى مر السنين، أدت هذه النماذج إلى تكوين فهم مشترك للمزايا النسبية التي تتمتع بها كل منظمة وإلى توليد رغبة في تقسيم العمل فيما بينها. وفي الحالتين الأخيرتين المتعلقتين بمالي وجمهورية أفريقيا الوسطى، استلم الاتحاد الأفريقي العمليات التي بدأتها جهات فاعلة دون إقليمية، لتُنقل تبعيتها لاحقا إلى عمليات الأمم المتحدة. وفي كلتا الحالتين، كان كل من الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي يشارك في دعم نشر العمليات التي يقودها الاتحاد

الأفريقي. وفي مالي، عقب نقل السلطة من بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، احتفظ الاتحاد الأفريقي بدور سياسي بعد إنشاء بعثة الاتحاد الأفريقي المعنية بمالي ومنطقة الساحل التي ما فتئت تدعم الحوار الشامل بين الأطراف في مالي. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، عقب نقل السلطة من بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، واصل الاتحاد الأفريقي، من خلال بعثة الاتحاد الأفريقي لجمهورية أفريقيا الوسطى ووسط أفريقيا والجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، أداء دور رئيسي في العملية الانتقالية الجارية وتحقيق الاستقرار في البلد. وأيضا في كلتا الحالتين، نشر الاتحاد الأوروبي قواته الأصغر حجما وذات الأهداف المحددة بدقة في إطار سياسته المشتركة للأمن والدفاع، إلى جانب العمليات التي يقودها الاتحاد الأفريقي أو تقودها الأمم المتحدة، إما في إطار ولاية مهمتها التدريب والمشورة أو ولاية تهدف إلى سد الفجوات بين البعثات.

٦ - وقد تتيح هذه الأنماط، وكذلك غيرها من حالات التعاون الناجحة، مثلا في الصومال، إطارا لمواصلة ترشيد الجهود في الحالات المقبلة. فعلى سبيل المثال، تعدد حالات المشاركة المتزامنة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي في القارة يبرهن على أن كل هذه المنظمات الثلاث يمكنها المساهمة في توفير القدرات والحلول اللازمة في مجال حفظ السلام وحالات ما بعد النزاع. وفي العديد من الحالات، يؤدي كل المنظمات الثلاث أيضا أدوارا هامة في دعم العمليات السياسية وعمليات الوساطة، إلى جانب جهات فاعلة أخرى. غير أنه لم تُستكشف وتُستغل بعد بشكل كامل إمكانات تعزيز المشاركة والتعاون الثلاثي بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي.

٧ - ولا شك في أن شراكات الأمم المتحدة مع الجهات الفاعلة الإقليمية في مجال حفظ السلام قد وصلت إلى مستوى كبير من النضج والتشعب في السنوات الأخيرة. وتكاثر الجهات الفاعلة ونماذج المشاركة يطرح تحديا في ما يتعلق بتجنب تفتيت الجهود، والازدواجية أو المنافسة، ويتيح في الوقت نفسه فرصة لتعبئة القدرة الجماعية والاستفادة من المزايا النسبية لمختلف المنظمات، بأكبر قدر ممكن من الكفاءة، في تحقيق أهداف السلام والأمن المشتركة. وستقدم الفروع أدناه استعراضا للآليات والمبادرات المؤسسية القائمة التي ترمي إلى الاستفادة إلى أقصى حد من تلك الفرصة، وكذلك استعراضا للسبل التي حققت بها هذه الآليات غرضها بصورة عملية في مختلف البلدان والمجالات المواضيعية.

ثالثا – آليات التنسيق والتشاور

الآليات على المستوى الاستراتيجي

٨ – تتوقف فعالية وكفاءة الشراكات في مجال حفظ السلام على اتساق الأهداف الاستراتيجية والسياسية بين مختلف الجهات الفاعلة في حفظ السلام، بدءا من التخطيط المبكر للعمليات ومراحلها السابقة لصدور الولاية ووصولا إلى مرحلة انتقالها أو خروجها. وهذا يتوقف بدوره على فعالية التعاون بين أجهزة اتخاذ القرار فيها. ففي بعض الحالات الصعبة، قد يكون من الصعب التوصل إلى توجه استراتيجي واضح المعالم داخل منظمة واحدة، ناهيك عن التوصل إلى ذلك بين عدد من المنظمات التي تتسم باختلاف أعضائها ومنظوراتها والتي تكون علاقاتها محددة بشكل فضفاض فقط، في السياق العام لمسؤولية مجلس الأمن الرئيسية عن السلام والأمن.

الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي

٩ – ساهم بدرجة كبيرة بدء نفاذ البروتوكول المتعلق بإنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ في تعزيز سلطات الاتحاد الأفريقي في مسائل منع نشوب النزاعات وحلها. ومنذ ذلك الحين، يتخذ بصورة متزايدة كل من الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية/الآليات الإقليمية مبادرات للسلام والأمن، وينمو دورهما في هذه المجالات من حيث الكيف والكم. ونتيجة لذلك، تطورت الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي من نموذج قائم على بناء القدرات إلى شراكة قائمة على التوافق الاستراتيجي.

١٠ – وتقر المادة ١٧ من بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي بمسؤولية مجلس الأمن الرئيسية عن صون السلام والأمن. ومن حيث الممارسة العملية، أقام مجلس الأمن ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي صلات وثيقة منذ عام ٢٠٠٧، بوسائل منها عقد اجتماعات استشارية سنوية مشتركة. وقد أكدت الهيئتان التزامهما بتطوير علاقة أقوى وأكثر تنظيما، من خلال تعزيز تبادل المعلومات، وتحقيق أوجه تآزر في التخطيط والرصد، وإجراء التقييمات ووضع الاستراتيجيات المشتركة الرامية إلى زيادة فعالية عمليات حفظ السلام. غير أن التنفيذ العملي لهذه الالتزامات يتحقق ببطء.

١١ – وما زال يتعين أن تؤدي الاجتماعات الاستشارية إلى مزيد من الاتساق بين المنظمتين في القرارات السياسية المتعلقة بمسائل محددة، إذ تختلف إلى حد كبير عمليات اتخاذ القرارات فيهما. وصعوبة التوصل إلى انسجام مؤسسي وتفاهم واضح على مستوى التشاور

اللازم بين الهيئتين تؤدي أحيانا إلى عدم اتساق في الاستجابات السياسية. وتتفاقم هذه الصعوبة بسبب الافتقار إلى تقسيم واضح للعمل بين الجماعات الاقتصادية الإقليمية/الآليات الإقليمية والاتحاد الأفريقي في ما يتعلق بمسائل السلام والأمن في أفريقيا. وفي الرسالة التي وجهتها مؤخرا إلى رئيس مجلس الأمن بشأن الدروس المستفادة في عمليات الانتقال (S/2015/3)، شددت على أهمية الاتساق السياسي وتنسيق السياسات والاستراتيجيات على أعلى المستويات.

١٢ - وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، ما يسر التقارب الاستراتيجي بين الشركاء المعنيين إلى حد كبير هو الرؤية المشتركة التي وضعها مجلس الأمن في مرحلة مبكرة وفي عدة قرارات، والتي طُلب فيها إلى الأمانة العامة أن تقوم، بالتشاور مع الاتحاد الأفريقي والشركاء الإقليميين الآخرين، بتخطيط للطوارئ من أجل تحويل عملية السلام التابعة للاتحاد الأفريقي إلى عملية من عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. أما في مالي، على النقيض من ذلك، فالخلافات بين الدول الأعضاء والأجهزة المعنية على الصعيد الدولي والإقليمي ودون الإقليمي، وداخل الأمانة العامة، بشأن السبيل المناسب للمضي قدما، تسببت في إضعاف قدرة الشركاء في حفظ السلام على التعاون في وضع خريطة طريق واضحة ومقبولة من الجميع من أجل حل الأزمة.

١٣ - واتباع نهج استراتيجي منسق، بما في ذلك رؤية استراتيجية مشتركة بشأن أهداف نشر بعثة لحفظ السلام منذ البداية، يعتبر أيضا أمرا بالغ الأهمية في حالة البعثات المختلطة من قبيل العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور. ورغم أن الآراء حول استصواب النماذج المختلطة قد تختلف، فإن من الواضح أن هذه النماذج ينبغي أن ترتكز على مشاورات رسمية وغير رسمية وثيقة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي منذ البداية وطوال مدة بقاء هذه البعثات. وعندما يبدأ اختلاف في الأهداف والرؤى الاستراتيجية بين المنظمتين بشأن حل النزاع أو بشأن العمل المطلوب مع الأطراف، تفقد العمليات المختلطة من قبيل العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور تأثيرها السياسي على الأطراف وقدرتها على تنفيذ ولايتها.

١٤ - وقد بينت الدروس المستفادة من عمليتي الانتقال في جمهورية أفريقيا الوسطى وفي مالي أن الأعضاء الأفارقة الثلاثة المنتخبين في مجلس الأمن (الأعضاء الأفارقة الثلاثة) يمكنهم الاضطلاع بدور محوري في تعزيز التنسيق والتآزر بين المجلسين. وفي شباط/فبراير ٢٠١٤، أيد بشكل رسمي مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي إنشاء آلية الأعضاء الأفارقة الثلاثة في نيويورك، فضلا عن قيام البعثة المراقبة الدائمة للاتحاد الأفريقي لدى الأمم المتحدة

بدور أمانة هذه الآلية. ويمكن لهذه الآلية أن تساعد على كفالة إسماع صوت الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية المعنية في مناقشات مجلس الأمن وقراراته، وبالتالي، دعم توحيد الرؤية بين مجلس الأمن ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية ذات الصلة.

١٥ - وتعمق الأمانة العامة للأمم المتحدة ومفوضية الاتحاد الأفريقي شراكتهما. فقد أثبتت فرقة العمل المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي المعنية بالسلام والأمن أنها أداة مهمة في تعزيز الاتساق، بما يتيح للأمانة العامة والمفوضية تنسيق أعمالهما الآنية وفي الأجل الطويل فيما يتعلق بالمسائل الاستراتيجية التي تهمُّهما معاً وتحديد المجالات التي تتطلب تضافر الجهود.

١٦ - وكان إنشاء مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١٠ مفيدا في تعزيز الشراكة بين المنظمتين في مجال حفظ السلام. وهو يضطلع بدور مزدوج يتمثل في العمل مع الاتحاد الأفريقي في دعم تخطيط وإدارة العمليات الجارية ووضع السياسات، وفي نفس الوقت دعم تنمية القدرات المؤسسية في سياق خدمة الشراكة، مع التركيز بشكل خاص على تفعيل منظومة الأفريقي للسلام والأمن.

١٧ - وعلى الصعيد السياسي، تتسم أيضا آليات التشاور الوثيق والمستمر بين الأمم المتحدة والجهات الفاعلة الإقليمية بأهمية جوهرية لتحقيق المزيد من التوافق الاستراتيجي والسياسي، بما في ذلك في دعم ولايات حفظ السلام. وفريق الدعم والمتابعة المعني بالحالة في مالي، الذي يشترك في رئاسته الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والأمم المتحدة ويشمل الاتحاد الأوروبي، وفريق الاتصال الدولي المعني بجمهورية أفريقيا الوسطى، الذي يشترك في رئاسته الاتحاد الأفريقي والكونغو، فعالان في ضمان التنسيق بين أصحاب المصلحة من أجل دعم عملية السلام في هذين البلدين. ويساعدان أيضا على تهيئة بيئة مواتية لتنفيذ ولايتي بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى.

١٨ - ومن بين الترتيبات الأخرى التي يُضطلع بها على مستويي السياسة والوساطة بالاقتران مع أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام فريق الاتحاد الأفريقي الرفيع المستوى المعني بالتنفيذ، الذي يقود جهود التعاون والوساطة المتعلقة بالسودان وبين السودان وجنوب السودان، ويدعمه المبعوث الخاص للأمم المتحدة للسودان وجنوب السودان، والممثل الخاص المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة المعني بدارفور. وتقوم هذه الأفرقة بوضع الاستراتيجيات على نحو مشترك، وتجري بعثات مشتركة، وتلقي كلمات مشتركة أمام مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وبالمثل، في

جنوب السودان، يعمل مبعوثي الخاص للسودان وجنوب السودان وممثلي الخاص لجنوب السودان بتشاور وثيق مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية في عملية الوساطة، ويُشركان بانتظام القيادة العليا لمفوضية الاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء في تقديم الدعم لهذه الهيئة.

الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي

١٩ - ينفذ الاتصال والتنسيق على المستوى الاستراتيجي بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي بشأن حفظ السلام وإدارة الأزمات بأشكال مختلفة. ويعقد مجلس الأمن اجتماعات نصف سنوية غير رسمية مع لجنة الشؤون السياسية وشؤون الأمن التابعة للاتحاد الأوروبي، حيث تُناقش مسائل حفظ السلام وغيرها من المسائل المتعلقة بالسلام والأمن. وتعد هذه الاجتماعات بمثابة محافل مهمة لتبادل المعلومات، ولكنها عادة لا تكون كافية لإيجاد تقارب في وجهات النظر بشأن الإجراء المناسب في سياقات محددة لحفظ السلام. وفيما يتعلق بالولايات، عادة ما يحدث التنسيق عن طريق أعضاء مجلس الأمن عندما تُنشر عمليات في إطار السياسة المشتركة للأمن والدفاع التي ينهجها الاتحاد الأوروبي في سياق عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. ويساعد أعضاء مجلس الأمن على كفالة أن يشار إلى هذه البعثات في قرارات مجلس الأمن، وأن تكون مكملة لولايات عمليات حفظ السلام الأوسع نطاقا، سواء كانت بقيادة الأمم المتحدة أو الاتحاد الأفريقي.

٢٠ - ويجري عدد آخر من المناقشات الاستراتيجية الرفيعة المستوى بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، تشارك فيها الأمانة العامة وتكمل الجهود المبذولة في هذا الصدد وتشمل الإحاطات الإعلامية المنتظمة التي يقدمها الممثل السامي المعني بالشؤون الخارجية والسياسة الأمنية للاتحاد الأوروبي إلى مجلس الأمن وإحاطات كبار مسؤولي الأمم المتحدة المقدمة إلى لجنة الشؤون السياسية وشؤون الأمن في بروكسل واللجنة التوجيهية المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي المعنية بإدارة الأزمات التي تنعقد مرتين في السنة، والتي يشترك في رئاستها وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام ونائب الأمين العام للدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية. وتتيح هذه الأخيرة إجراء مناقشات أكثر تفصيلا بشأن مسائل حفظ السلام وتتيح في الوقت نفسه فرصا للتنسيق الاستراتيجي فيما يتعلق بمسائل من قبيل تقسيم العمل، وإيصال الرسائل السياسية، واستراتيجيات الخروج. ويساهم وفد الاتحاد الأوروبي لدى الأمم المتحدة في نيويورك وإنشاء مكتب الأمم المتحدة للاتصال لشؤون السلام والأمن في بروكسل، في عام ٢٠١١، في زيادة تيسير الاتصالات على المستوى الاستراتيجي.

٢١ - وواصلت ثلاث وثائق مهمة تقديم إطار استراتيجي شامل للعلاقة مع الاتحاد الأوروبي في مجال حفظ السلام وإدارة الأزمات وهي: الإعلان المشترك الصادر عام ٢٠٠٣

بشأن التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي في إدارة الأزمات؛ والبيان المشترك الصادر عام ٢٠٠٧ بشأن التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي في إدارة الأزمات؛ وخطة عمل تعزيز الدعم الذي تقدمه السياسة المشتركة للأمن والدفاع للاتحاد الأوروبي إلى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (خطة عمل الاتحاد الأوروبي)، التي اعتمدها لجنة الشؤون السياسية وشؤون الأمن التابعة للاتحاد الأوروبي في عام ٢٠١٢. وقد حددت هذه الوثيقة الأخيرة أولويات التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي في حفظ السلام التي اتُّبعت في العامين الماضيين بصورة مشتركة بين المنظمتين، بما في ذلك طلب تقديم مساهمات موحدة معززة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؛ والتنسيق أثناء التخطيط؛ والتعاون في مجال السياسات والتوجيهات؛ والدروس المستفادة، والتدريب. والمناقشات جارية بشأن اعتماد إطار لمتابعة التعاون يقوم على أساس الإطار السابق ولكن مع تجديد الالتزام وإعادة تحديد الأولويات ذات الصلة، تمشيا مع التجارب الأحدث.

الأمم المتحدة والمنظمات والترتيبات الإقليمية الأخرى

٢٢ - إلى جانب الاتحاد الأفريقي والمنظمات دون الإقليمية في أفريقيا والاتحاد الأوروبي، لم تشهد السنوات الأخيرة سوى حالات قليلة حدث فيها تنسيق استراتيجي في سياق نشر عملية لحفظ السلام. وأحد الأمثلة البارزة على ذلك هو الجمهورية العربية السورية، حيث تعاونت الأمم المتحدة، بعد تصاعد الأزمة، مع جامعة الدول العربية، في المقام الأول على الصعيد السياسي وعلى صعيد الوساطة، مما أفضى إلى نشر بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في الجمهورية العربية السورية. وعلى وجه الخصوص، تم التوصل، في شباط/فبراير ٢٠١٢، إلى اتفاق بشأن جهد دبلوماسي مشترك بين جامعة الدول العربية والأمم المتحدة، بتعيين أول مبعوث خاص مشترك بين الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية إلى سورية. وأدت جهود المبعوث الخاص المشترك إلى اتخاذ مجلس الأمن للقرار ٢٠٤٢ (٢٠١٢) الذي ينص على خطة النقاط الست. ووفرت هذه الخطة الأساس لنشر بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في الجمهورية العربية السورية بهدف مراقبة وقف أعمال العنف والإبلاغ عنه. غير أنه مع تصاعد النزاع في جميع أنحاء البلد، انتهت أعمال البعثة في تموز/يوليه ٢٠١٢، على غرار بعثة سابقة تابعة لجامعة الدول العربية كانت مكونة من ٦٧ مراقبا.

الآليات على المستوى التنفيذي

٢٣ - بالإضافة إلى المناقشات على المستوى الاستراتيجي، يكتسي التنسيق على المستوى التشغيلي أهمية حاسمة في بناء التفاهم المشترك الذي يسهم في صنع القرار على المستوى

الاستراتيجي، وفي كفالة الفعالية والاتساق في تنفيذ الولايات على أرض الواقع. ويشترك في هذا التنسيق عدد من الجهات الفاعلة على جميع الأصعدة، بما في ذلك الأفرقة التي تعد وتنسق التحليل والتخطيط أو تساند العمليات بمجرد نشرها؛ والآليات التي يمكن من خلالها تحقيق الاتساق بين البعثات العاملة بالتوازي أو التي يجري نقل تبعيتها، بل وكذلك مع الكيانات الأخرى الموجودة على الميدان.

الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي

٢٤ - حتى الآن، عملت الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي معا على أرض الواقع في خمس سياقات لحفظ السلام، هي بوروندي، وجمهورية أفريقيا الوسطى، ودارفور، والسودان، والصومال، ومالي. وأعطى التعاون في هذه البلدان/المناطق إلى حد كبير شكلا للشراكة في حفظ السلام بين المنظمتين على المستوى التنفيذي. وفي إطار هذه الشراكة، استُخدم نموذج النشر المتعاقب أكثر من غيره، أي الانتقال من عملية يقودها الاتحاد الأفريقي إلى عملية للأمم المتحدة. وفي هذه الحالات، يجري التعاون التشغيلي عن طريق تقديم الدعم للاتحاد الأفريقي أثناء مراحل التخطيط لعملياته، وكذلك أثناء نشرها، وفي وقت لاحق عن طريق التعاون الوثيق من أجل كفالة فعالية الانتقال ونقل التبعية إلى عملية تابعة للأمم المتحدة.

٢٥ - وتشكل الصومال مثالا ناجحا للتخطيط المشترك، لا سيما في ضوء موقف مجلس الأمن بشأن إمكانية التحول من بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال إلى عملية حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة في الوقت المناسب. ونجح التعاون في الميدان فيما يتعلق بالمفهوم الاستراتيجي لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، الذي أُقر في عام ٢٠١٢، في تنشيط الشراكة الاستراتيجية بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، وأدى إلى زيادة في قوام قوات البعثة أقرها مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي ومجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وعززت بعثة التقييم المشتركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة التي جرت في عام ٢٠١٣ هذا التعاون من خلال وضع أهداف ونقاط مرجعية استراتيجية مشتركة. ونتج عن هذه البعثة وضع ثلاثة خيارات للمضي قدما، اعتمد أحدَها كل من المجلسين. وبفضل إجراء مشاورات واسعة النطاق وضم شركاء رئيسيين أصبح الطريق ممهدا للاتفاق على التوصيات المشتركة والتعجيل بتنفيذها. ومن المقرر أن تجري عملية استعراض ثانية مشتركة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال وقوات الأمن الوطنية الصومالية في نيسان/أبريل ٢٠١٥.

٢٦ - وهناك مثالان حديثان على عمليات نشر متعاقبة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة هما بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية في عام ٢٠١٢، التي أعقبتها بعثة الأمم المتحدة

المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي في عام ٢٠١٣؛ وبعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى في عام ٢٠١٣، التي أعقبتها بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى في عام ٢٠١٤. وفي الحالة الأخيرة، سعت الأمم المتحدة منذ البداية إلى دعم نقل سلطة بعثة توطيد السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى التي تقودها الجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا إلى بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى، وشاركت في بعثات التقييم التي يقودها الاتحاد الأفريقي منذ أوائل نيسان/أبريل ٢٠١٣. وقدمت الأمم المتحدة المشورة التقنية ومشورة الخبراء في ما يتعلق بتخطيط بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى ونشرها وتعزيز قيادتها وتحكمها وبناء هياكلها الإدارية وقدرتها على التدريب. وعقب اتخاذ القرار ٢١٤٩ (٢٠١٤)، أعدَّت الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي خطة انتقالية أشرف على تفعيلها فريق بالتنسيق مع بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى، مما أسهم في زيادة سلاسة العملية الانتقالية. فعلى سبيل المثال، ساعد على تجنب حدوث فراغ في تنفيذ الولاية المتعلقة بحماية المدنيين إنشاء منتدى تنسيق مشترك بين بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى بشأن حماية المدنيين في بانغي في إطار جهود التخطيط للمرحلة الانتقالية.

٢٧ - وينبغي أيضا أن يكون التعاون التشغيلي الوثيق عنصرا أساسيا في عمليات تكوين القوات العسكرية وقوات الشرطة في حالات النشر المتعاقبة. وفي ما يتعلق بكل من جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي، على الرغم من أن متطلبات الأمم المتحدة كانت واضحة في ما يتعلق بنقل التبعية في مرحلة مبكرة في أعقاب صدور قرارات الانتقال، فإن قدرات قوات بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية وبعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى التي ورثتها بعثات الأمم المتحدة الخَلَف - من حيث المعدات والاكتفاء الذاتي، وكذلك من حيث التدريب - لم تكن متسقة مع معايير الأمم المتحدة ذات الصلة بالموضوع. ومع أن وجود معايير منخفضة يتلازم في بعض الأحيان مع النشر السريع لعمليات إنفاذ في أفريقيا، فإن نقل التبعية يمكن أن يكون أكثر نجاحا من خلال تعاون الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي على تيسير استيفاء معايير الأمم المتحدة خلال انتقال الأفراد النظاميين لبعثات الاتحاد الأفريقي الذين يُتوقع أن تُنقل تبعيتهم.

٢٨ - وتواصل الأمم المتحدة أيضا التنسيق مع الاتحاد الأفريقي في توفير الدعم من أجل تعزيز فرقة العمل الإقليمية التابعة للاتحاد الأفريقي، وهي من عناصر مبادرة التعاون الإقليمي للقضاء على جيش الرب للمقاومة. وبناء على طلب مفوضية الاتحاد الأفريقي، أرسلت الأمم المتحدة فريق خبراء متعدد التخصصات إلى ياوندي في شباط/فبراير ٢٠١٥ لدعم وضع المفهوم الاستراتيجي للعمليات من أجل تفعيل مبادرة فرقة العمل المشتركة المتعددة الجنسيات ضد جماعة بوكو حرام. ويمثل لواء التدخل التابع لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية نموذجا مبتكرا آخر للتعاون التنفيذي بين المنظمتين، حيث تابعت الأمم المتحدة ما كان في أول الأمر عبارة عن مبادرة إقليمية ترمي إلى حل الأزمة في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية، وأنشأت لواء التدخل التابع للقوة ضمن هذه البعثة في عام ٢٠١٣.

الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي

٢٩ - عادة ما يقوم التعاون التنفيذي مع الاتحاد الأوروبي في مختلف سياقات حفظ السلام، وآخر أشكاله في جمهورية أفريقيا الوسطى وكذلك في جمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي، على أساس تقسيم واضح للعمل، بهدف ضمان الاستخدام الأمثل لقدرات كل منظمة ومواردها. وفي مراحل التخطيط لبدء البعثات التي يكون فيها التنسيق عاملا حاسما لضمان التكامل وتجنب الازدواجية، أو الانتقال السلس من الناحية اللوجستية والتشغيلية، أظهرت الأمثلة الحديثة التقدم المحرز في شراكة الأمم المتحدة مع الاتحاد الأوروبي على مدى السنوات القليلة الماضية. وبدءا من مالي ثم جمهورية أفريقيا الوسطى، جرى التخطيط التنفيذي لبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي وبعثة الاتحاد الأوروبي العسكرية للمساهمة في تدريب القوات المسلحة المالية وبعثة الاتحاد الأوروبي للسياسة المشتركة للأمن والدفاع في مالي بطريقة تشاورية مع الاتحاد الأوروبي. وقد اختبرت في مالي المبادئ التوجيهية المشتركة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي للتنسيق أثناء تخطيط العمليات ذات الصلة، المتوخاة في خطة عمل الاتحاد الأوروبي، فيما يتعلق ببعثة الاتحاد الأوروبي للسياسة المشتركة للأمن والدفاع في مالي، وكذلك لتيسير النجاح في نقل المهام الأمنية من عملية الاتحاد الأوروبي العسكرية في جمهورية أفريقيا الوسطى إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، وفي نشر بعثة الاتحاد الأوروبي العسكرية الاستشارية في جمهورية أفريقيا الوسطى وقت مبكر في آذار/مارس في جمهورية أفريقيا الوسطى. وإضافة إلى هذه المبادئ التوجيهية، تخطط الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي للنظر بصورة مشتركة في الدروس المستفادة من العملية الانتقالية

ونقل المهام من عملية الاتحاد الأوروبي إلى الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى، ووضع مبادئ توجيهية مشتركة للعمليات الانتقالية المماثلة في المستقبل، حسب الاقتضاء. وينبغي أيضا أن يُشار بشكل إيجابي إلى تجربة تسليم معسكر يوكاتكس (UCATEX) التابع للاتحاد الأوروبي إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، وينبغي أن تُستخلص الدروس من تلك العملية للاستفادة منها في الحالات المحتملة في المستقبل التي يكون فيها تقاسم الموارد بين المنظمتين ضروريا.

٣٠ - وقد اتسم بالكفاءة والانتظام في معظم السيناريوهات القطرية التعاون والتنسيق في الميدان بين بعثات وعمليات الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي المنتشرة بالتوازي. وتشمل آليات التنسيق التي أثبتت فعاليتها في سياقات قطرية مختلفة إنشاء وظائف لموظفي اتصال في الميدان، والاشتراك في مواقع العمل، وترتيبات تبادل المعلومات السرية، ومشاركة ممثلي الاتحاد الأوروبي في هياكل التنسيق التي تقودها الأمم المتحدة، ولا سيما الآليات المتصلة بسيادة القانون وإصلاح قطاع الأمن التي تشارك فيها بعثات مدنية تابعة للاتحاد الأوروبي. وينبغي أن تساند هذه الآليات دائما إرادةٌ سياسية قوية للتبادل والشراكة لكي تكون فعالة. وفي كوسوفو[1]، ينبغي مواصلة تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي لكفالة مزيد من التنسيق في المشاركة الدولية في سياق خضوع بعثة الاتحاد الأوروبي المعنية بسيادة القانون في كوسوفو لمزيد من إعادة الهيكلة.

٣١ - وأخيرا، في ضوء الدور البارز الذي تضطلع به وفود الاتحاد الأوروبي في دعم قطاع العدالة وغيره من المؤسسات في البلدان الخارجة من الأزمات، توثيق التعاون مع مؤسسات الأمم المتحدة ككل في وضع الأولويات ذات الصلة على نحو مشترك بالغ الأهمية في تنفيذ استراتيجيات متسقة في مجال بناء المؤسسات. فعلى سبيل المثال، أقيمت شراكة وثيقة بين بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي ووفد الاتحاد الأوروبي في مالي، الذي وفر معدات وقدم الدعم لتجديد محكمة في تمبكتو. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، أنشأت البعثة سبع خلايا لدعم الادعاء العام بتمويل من الاتحاد الأوروبي من أجل مساعدة السلطات الوطنية في مقاضاة مرتكبي الجرائم الخطيرة.

٣٢ - أما فيما يتعلق باستراتيجيات الخروج، فالتنسيق بين المنظمتين قليل نسبيا، على الرغم من أنهما ملتزمتان بتحسين المشاركة في المراحل النهائية لبعثاتهما. وما لم يكن هناك تفاهم واضح بشأن الانتقال من منظمة إلى الأخرى، فالمنظمتان أكثر ميلا إلى إجراء استعراضاتهما

---

(١) تُفهم الإحالات المتعلقة بكوسوفو في سياق قرار مجلس الأمن ١٢٤٤ (١٩٩٩).

الاستراتيجية والبت في التخفيض التدريجي لبعثاتها وفي ترتيبات المتابعة الخاصة بهما على أساس تشاور محدود مع شركائهما. فعلى سبيل المثال، في حالة جمهورية الكونغو الديمقراطية، كان بإمكان المنظمتين التشاور على نحو أوثق في مراحل أبكر فيما يخص التخطيط للاستعراضات وعمليات الانتقال لكل منهما، على الرغم من أن مستوى المشاركة تحسن في المراحل اللاحقة من العملية.

الأمم المتحدة والشركاء الإقليميون الآخرون

٣٣ - وفقا للقرار ١٢٤٤ (١٩٩٩)، تمثِّل كوسوفو مثالا هاما على التنسيق التنفيذي للأمم المتحدة مع الأطراف الإقليمية الفاعلة الأخرى، ولا سيما منظمة حلف شمال الأطلسي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وقد تمتعت في كوسوفو بعثة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بعلاقة طويلة الأمد مع بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو بوصفها دعامتها لبناء المؤسسات، وهو ترتيب أتاح القيام بعمل تنفيذي وثيق وبناء على مر السنين. وتحتفظ قوة الأمن الدولية في كوسوفو التابعة لمنظمة حلف شمال الأطلسي، التي نُشرت بوصفها وجودا أمنيا دوليا إلى جانب بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، بنحو ٥ ٠٠٠ جندي في الميدان وتؤدي دور المستجيب الثالث لحالات الطوارئ بعد شرطة كوسوفو وبعثة الاتحاد الأوروبي المعنية بسيادة القانون في كوسوفو. وقد أقامت البعثة علاقة تعاون وثيق مع قوة كوسوفو على مستويي الاتصال العسكري ورئيسي البعثتين، في إطار تنفيذ ولاية كل منها، وبشأن جميع المسائل التنفيذية، بما في ذلك في ضمان وجود بيئة مستقرة في شمال كوسوفو وحماية مواقع التراث الديني.

رابعا - القدرات والدعم المقدم في مجال بناء القدرات

٣٤ - ينبغي الاستفادة من تعزيز الشراكات في مجال تنمية القدرات في تنفيذ عمليات حفظ السلام بالاشتراك مع الجهات الإقليمية الفاعلة. ومع أن جهات فاعلة رئيسية في مجال حفظ السلام تعمل بشكل مستقل على تنمية قدراتها الخاصة، فإن بعض أوجه التآزر قد تحققت على المستوى الثنائي. وتركِّز هذه الجهود على تبادل الخبرات بين المنظمات، والأمم المتحدة جهة متلقية ومقدمة لهذه الخبرات والمساعدة. والأولوية المشتركة كانت وينبغي أن تظل هي ضمان إمكانية الاستفادة من تنمية القدرات لتيسير استجابة المجتمع الدولي بسرعة للأزمات الجارية.

الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي

٣٥ - يواجه الاتحاد الأفريقي في سياق اضطلاعه بمسؤوليات إضافية في عمليات السلام تحديات في الحصول على القدرات اللازمة لتخطيط هذه العمليات ونشرها ودعمها. ومع أن الاتحاد الأفريقي على استعداد لتنفيذ عمليات نشر سريعة وحتى المشاركة في العمليات القتالية رغم احتمال تكبد خسائر، فإنه لا يتمكن دائما من توفير قوات وأفراد شرطة لديهم التدريب المطلوب والقدرات اللازمة بما يتماشى مع معايير الأمم المتحدة.

٣٦ - ويعمل الاتحاد الأفريقي على إنشاء وتفعيل القوة الأفريقية الجاهزة وقد شرع في الآونة الأخيرة في إنشاء القوة الأفريقية للاستجابة الفورية للأزمات. ومن خلال مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، تعمل الأمم المتحدة عن كثب مع الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية/الآليات الإقليمية لدعم هذه الجهود، والتعجيل بتفعيل القوة الأفريقية الجاهزة والقوة الأفريقية للاستجابة الفورية للأزمات وتحسين عملية وضع مفاهيم عمليات السلام التي تقودها أفريقيا والتخطيط لها وإدارتها. وعلى وجه التحديد، يواصل المكتب تقديم الدعم للاتحاد الأفريقي في إعداد واستعراض وثائق السياسات والوثائق التوجيهية الرئيسية، مثل المبادئ التي أصدرتها شعبة دعم عمليات السلام التابعة للاتحاد الأفريقي. وتواصل الأمم المتحدة أيضا مساعدة الاتحاد الأفريقي في إنشاء عنصري الشرطة وسيادة القانون التابعَين للقوة الأفريقية الجاهزة وكذلك في تنفيذ خارطة الطريق الثالثة للقوة، بما في ذلك أنشطة الدورة التدريبية الثانية لبرنامج ”أماني أفريقيا“.

٣٧ - وما زال يتعين التغلب على العديد من التحديات القائمة منذ أمد بعيد والمتصلة بقدرة الاتحاد الأفريقي على نشر وإدارة عمليات دعم السلام في ظروف صعبة للغاية وفي غضون مهلة قصيرة. غير أن القوة الأفريقية الجاهزة والقوة الأفريقية للاستجابة الفورية للأزمات تملكان قدرة على التحوُّل إلى أداتين فعالتين للاستجابة السريعة لصالح الاتحاد الأفريقي، ومن ثمَّ لصالح الأمم المتحدة. وبمجرد شروع هاتين القوتين في عملهما بكامل طاقتهما، بإمكانهما توفير قدرة حاسمة لبدء أعمال الاستجابة للأزمات الأفريقية، بوصفهما آليتين مؤقتتين، وكذلك اتخاذ إجراءات الإنفاذ متى لزم الأمر. ومن جهة أخرى، يمكنهما تكميل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام عندما يلزم دعم في حالات الضرورة القصوى.

٣٨ - وبالإضافة إلى دعم تفعيل القوة الأفريقية الجاهزة والقوة الأفريقية للاستجابة الفورية للأزمات، تشارك الأمم المتحدة في بناء قدرات الاتحاد الأفريقي ودوله الأعضاء في عدد من المجالات المواضيعية الرئيسية المتصلة بحفظ السلام. فعلى وجه الخصوص، قدمت دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام الدعم للاتحاد الأفريقي في إعداد إطار استراتيجي لمكافحة

الألغام ومخلفات الحرب من المتفجرات للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧، ويرمي هذا الدعم إلى تعزيز قدرات الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي والعمليات على التعامل مع مخاطر المتفجرات. وقدم أيضاً كل من الأمم المتحدة وشركاء آخرين، مثل البنك الدولي، دعما كبيرا في تعزيز قدرات الاتحاد الأفريقي في مجالات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وإصلاح القطاع الأمني، وحماية حقوق الإنسان والطفل بسبل منها ترتيبات إعارة الموظفين، وبرامج بناء المؤسسات، وتقديم المساعدة التقنية إلى القدرات المدنية في عمليات الاتحاد الأفريقي.

الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي

٣٩ - جرت مناقشات مع الاتحاد الأوروبي بشأن تنمية القدرات في سياق جهود الأمم المتحدة المبذولة لتوسيع قاعدة البلدان المساهمة بقوات وقوات شرطة عن طريق تلقي المزيد من المساهمات الأوروبية، وبالاتساق مع الأحكام ذات الصلة من خطة عمل الاتحاد الأوروبي. وأشارت دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى ضرورة أن تناقش المساهمات المقدمة إلى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام وأن تحدد على الصعيد الثنائي، وليس من خلال الآليات التي ينسقها الاتحاد الأوروبي. وفي الوقت ذاته، ينبغي عدم التقليل من أهمية ''تجميع'' مساهمات مختلف الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في مجموعة واحدة، مع إمكانية جمعها أيضا مع مساهمات مقدمة من بلدان غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي، من أجل سد ثغرات محددة في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وقد أبدت الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية رغبة في مواصلة بحث هذه المسألة وتقاسم القدرات مع الأمانة العامة في ما يتعلق بخبرتها في مجالات محددة، مثل المعلومات الاستخبارية والاستجابة السريعة.

٤٠ - وفيما يتعلق بالاستجابة السريعة، وسعي الأمم المتحدة إلى نشر عملياتها بوتيرة أسرع، تتبادل المنظمتان الخبرات والمعلومات بشأن وضع مبادئ كل منهما. وقد جرت مناقشات بشأن إمكانية نشر ''مجموعة قتالية'' تابعة للاتحاد الأوروبي لتكون بمثابة قوة مستقلة للاستجابة السريعة تدعم عمليات الأمم المتحدة أو تساعد في الانتقال إليها، بما في ذلك في سياقات قطرية محددة. و لم تنشر المجموعة القتالية بعد رغم الإمكانات التي تتيحها هذه القوة الاحتياطية القادرة على الانتشار السريع. ومن المتوقع أن تتواصل المناقشات في سياق تعزيز الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لجهودها الرامية إلى كفالة استخدام هذه الأداة القيمة، وإني أشجع هذه العملية.

٤١ - وقد التزم الاتحاد الأوروبي أيضاً ببناء القدرات الأفريقية على حفظ السلام ومنع نشوب الأزمات. وبالإضافة إلى الدعم المالي المقدم إلى عمليات الاتحاد الأفريقي، تُسخر أموال مرفق الاتحاد الأوروبي للسلام في أفريقيا لإجراءات بناء القدرات التي تركز على

تفعيل منظومة السلم والأمن الأفريقية. وأعاد برنامج عمل مرفق السلام في أفريقيا للفترة ٢٠١٤-٢٠١٦ مواءمة الدعم الذي يقدمه المرفق لمنظومة السلم والأمن الأفريقية بهدف ضمان زيادة الدعم المحدد الأهداف، بما في ذلك تقديم مساعدة فعالة إلى أنشطة الدورة التدريبية الثانية لبرنامج ''أماني أفريقيا''، وتقديم الدعم للأنشطة التي تتناول النقل الاستراتيجي والاتصالات واللوجستيات. وبالإضافة إلى ذلك، يستعد الاتحاد الأوروبي لبدء ''مبادرة التدريب والتجهيز'' الجديدة التي ستكمِّل أنشطته التدريبية في القارة. وفي ضوء التزام كل من الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة بدعم القدرة الأفريقية، يمثل هذا المجال أحد المجالات التي يمكن العمل فيها على زيادة التعاون الثلاثي.

الأمم المتحدة والمنظمات والترتيبات الإقليمية الأخرى

٤٢ - لقد أدت قدرات منظمة حلف شمال الأطلسي وخبرتها في التعامل مع التهديدات غير المتناظرة، ولا سيما في أفغانستان، إلى ظهور مجالات جديدة للتعاون بين الأمم المتحدة وهذه المنظمة. ويمكن للأمم المتحدة أن تستفيد من خبرة المنظمة في مجالات محددة ومن شبكتها الواسعة التي تضم مراكز تدريب ومراكز تفوق يمكن الاستعانة بها لدعم الأمم المتحدة في تلك المجالات. وتحديداً، يتواصل التعاون في ما يتعلق بمسائل مكافحة الأجهزة المتفجرة المرتجلة، بسبل منها تنظيم دورة تدريبية لتوعية موظفي الأمم المتحدة، قدمها مركز التفوق في مدريد. وسيركز التعاون في عام ٢٠١٥ على العمل مع مراكز التفوق في ما يتعلق بمسائل مكافحة الأجهزة المتفجرة المرتجلة، والهندسة العسكرية والتخلص من الذخائر المتفجرة، والمشاركة في التدريبات المشتركة، وعقد حلقة دراسية تركز على النظرية والممارسة في مجال التخلص من الأجهزة المتفجرة المرتجلة على المستويين الاستراتيجي والتنفيذي.

٤٣ - والأمم المتحدة مستعدة للمساهمة فيما تبذله المنظمات الإقليمية الأخرى من جهود لبناء القدرات الإقليمية لحفظ السلام. وأحد الأمثلة الملموسة على هذا التعاون هو التعاون مع منظمة معاهدة الأمن الجماعي، التي دعمتها الأمم المتحدة في تنمية القدرات والخبرات في مجال حفظ السلام خلال العامين الماضيين. وإثر مذكرة التفاهم التي أبرمت بين إدارة عمليات حفظ السلام وأمانة منظمة معاهدة الأمن الجماعي في ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ بشأن تعزيز التعاون بين المنظمتين، نظمت الأمم المتحدة إحاطات إعلامية وأتاحت مواد بشأن سياسات ومعايير الأمم المتحدة لحفظ السلام لمسؤولين في منظمة معاهدة الأمن الجماعي يشاركون في إنشاء قوة احتياطية قوامها ٤ ٠٠٠ فرد. وفي الآونة الأخيرة، إعلان ماليزيا عن خطط محتملة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا ترمي إلى إنشاء قوة إقليمية لحفظ السلام يمكن أن يمهد الطريق لزيادة التعاون مع الإدارة التي تهتم بدعم هذا المسعى.

خامسا - تمويل حفظ السلام

٤٤ - مع أن المنظمات الإقليمية تضطلع بالمسؤولية عن تأمين مواردها الخاصة، فإن الحاجة إلى تعزيز إمكانية التنبؤ بتمويل العمليات التي تستهلها إحدى المنظمات الإقليمية العاملة في إطار ولاية للأمم المتحدة واستدامة هذه العمليات ومرونتها، ما زالت تعد مسألة بالغة الأهمية، ولا سيما في حالات الانتقال إلى عملية للأمم المتحدة. وعلى وجه الخصوص، يؤدي استمرار غياب التمويل القارّ والمستدام إلى فرض عدد من القيود على عمليات السلام التي ينشرها الاتحاد الأفريقي، مما يؤثر بالتالي على قدرة المجتمع الدولي عموما على مواجهة الأزمات في أفريقيا بشكل فعال. وصندوق السلام الذي أنشأه الاتحاد الأفريقي لدعم عملياته المتعلقة بتوطيد السلام لا يكفي لدعم متطلبات عمليات حفظ السلام الحالية التي يقوم بها الاتحاد الأفريقي. وثمة مساعٍ تُبذل لزيادة ما يخصصه الاتحاد الأفريقي من تمويل لجهوده في مجال تحقيق السلام والأمن؛ وقد قرر مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي الذي عقد في كانون الثاني/ يناير ٢٠١٥ تخصيص ٢٥ في المائة من الأنصبة المقررة التي تسددها الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي لعمليات السلام. وفي نفس الوقت، يعتمد الاتحاد الأفريقي اعتماداً كبيراً على التمويل المقدم من الجهات المانحة، أو كما في حالة الصومال، على الأنصبة المقررة من الأمم المتحدة لبدء عملياته والإنفاق عليها.

٤٥ - وأكبر مصادر التمويل الخارجي هو مرفق السلام في أفريقيا التابع للاتحاد الأوروبي. وهذا المرفق الذي أُنشئ في عام ٢٠٠٤، هو الأداة الرئيسية لتيسير تنفيذ الأولويات المشتركة بين الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي المتعلقة بالسلام والأمن من خلال حافظة تمويل قدرها ٧٥٠ مليون يورو للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧، وهو مبلغ تُخصص غالبيته العظمى لدعم عمليات السلام التي تقودها أفريقيا. وهذا الدعم المالي للبعثات التي يقودها الاتحاد الأفريقي أحد مصادر التمويل التي يمكن التنبؤ بها والتي ثبت أنها حاسمة الأهمية للاتحاد الأفريقي في تخطيط عملياته وتنفيذها. والصين والولايات المتحدة الأمريكية بصدد إنشاء آليتي تمويل مماثلتين لدعم الاتحاد الأفريقي، بالإضافة إلى إبرام مجموعة صغيرة من الترتيبات الثنائية. ويقدم الدعم أيضاً لعمليات الاتحاد الأفريقي للسلام عن طريق الدعم الثنائي المباشر الذي يوفر للبلدان المساهمة فيها بقوات/أفراد شرطة، وهو دعم مهم بشكل خاص في مساعدة هذه البلدان على تحسين قدرات معداتها الفتاكة.

٤٦ - وقد وضعت الأمم المتحدة أيضا نماذج مختلفة لدعم عمليات الاتحاد الأفريقي، بما في ذلك مزيج من الاشتراكات المقررة والتبرعات، أو التبرعات السابقة لنقل السلطة إلى إحدى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وأكبر نماذج التمويل وأكثرها تقدما اليوم

هو النموذج المطبق في الصومال، حيث يتولى مكتب الأمم المتحدة لدعم بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال إدارة صرف الأموال من الميزانية المقررة للأمم المتحدة لتوفير الدعم اللوجستي لبعثة الاتحاد الأفريقي. ويُكمل هذا النموذج بصندوق استئماني تديره الأمم المتحدة، وفقا للقرار ١٨٦٣ (٢٠٠٩). وقد وضعت هذه المجموعة من عناصر الدعم اللوجستي المكونة من الأنصبة المقررة منذ عام ٢٠٠٩، وتشمل توفير خدمات ومعدات تتطلب استخدام التبرعات لتغطية أوجه النقص. وعقب اتخاذ القرار ٢٠٣٦ (٢٠١٢)، جرى أيضا تغطية أوجه النقص من الأنصبة المقررة مما أدى إلى حدوث تراجع كبير في نشاط الصندوق الاستئماني. واتخذ مجلس الأمن القرار ٢١٢٤ (٢٠١٣) الذي أنشأ بموجبه صندوقاً استئمانياً إضافياً لتوفير الدعم اللوجستي بالمعدات غير الفتاكة الذي تقدمه الأمم المتحدة لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال ولحوالي ٠٠٠ ١١ من أفراد قوات الجيش الوطني الصومالي المشاركة في العمليات المشتركة، بما في ذلك لأغراض الإجلاء الطبي. وجرى تكميل هذا الدعم بمساعدة مالية كبيرة من الاتحاد الأوروبي تمثلت في دفع البدلات والمرتبات مباشرة لقوات البعثة والشرطة وللمدنيين عن طريق المرفق. وبناء على ذلك، أصبحت تجربة الصومال تمثِّل نموذجا ناجحا للتعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي في هذا المجال.

٤٧ - وعلى الرغم من استخدام نموذج صندوق الأمم المتحدة الاستئماني لدعم عمليات الاتحاد الأفريقي للسلام أيضا في مالي وجمهورية أفريقيا الوسطى، فقد واجه هذا النموذج تحدياتٍ عديدة. والمناقشات جارية لتحسين استخدامه، لا سيما في تحديد السبل الكفيلة بتحسين المخصصات وصرف المدفوعات للبلدان المساهمة بقوات على أساس أولوياتها. وقد أنشئ صندوق الأمم المتحدة الاستئماني لدعم بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية عملا بالقرار ٢٠٨٥ (٢٠١٢). ووردت اشتراكات قدرها ٤٤ مليون دولار تقريبا، لم يُخصص منها ما يقرب من ٣٨ مليون دولار، وكان الغرض الأصلي منها توفير مجموعة من عناصر الدعم للبعثة والمعدات لمختلف العناصر النظامية في البعثة. ونُشرت معدات تبلغ قيمتها حوالي ١٢ مليون دولار في مالي من مخزونات الأمم المتحدة للنشر الاستراتيجي. ومع نقل السلطة، أصبحت الخيارات المتاحة لتوفير الدعم محدودة بالنظر إلى التزام الأمم المتحدة بدعم البلدان المساهمة بقوات عسكرية/بأفراد شرطة من خلال الأنصبة المقررة. وعلى هذا الأساس، حددت الجهات المانحة أفضلياتها المتعلقة باستخدام الأرصدة المتبقية، ودعمت أغلبيتها جهود مكافحة الأجهزة المتفجرة المرتجلة. وبالمثل، أنشئ صندوق الأمم المتحدة الاستئماني لدعم بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في جمهورية أفريقيا الوسطى عملا بالقرار

٢١٢٧ (٢٠١٣). ووردت تبرعات بلغت حوالي ٥ ملايين دولار، ستستخدم لتوفير الاتصالات الاستراتيجية للبعثة قبل نقل السلطة، ومعدات خدمات المطاعم والمطابخ إلى البلدان المساهمة حاليا بقوات في بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى.

٤٨ - وكما أبرزتُ في رسالة وجهتُها مؤخرا إلى رئيس مجلس الأمن (S/2015/3)، أكدت الخبرات المكتسبة في جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي أنه لا توجد طريقة تمويل أو دعم كافية في حد ذاتها. ومن ثم، يبدو أن هناك حاجة إلى تعبئة مجموعة كبيرة من الطرائق في معظم الحالات، بما في ذلك الجمع بين التبرعات والأنصبة المقررة والطرائق الثنائية، حسب الاقتضاء. وفي هذا الصدد، دعوت إلى إجراء عملية لاستخلاص الدروس المستفادة، بالاشتراك مع الاتحاد الأفريقي، تهدف إلى استعراض مختلف الآليات المتاحة وتقديم تقييم لها من أجل تحسين القدرة على التنبؤ والاستدامة والمرونة في تمويل عمليات الاتحاد الأفريقي للسلام التي يأذن بها مجلس الأمن.

سادسا - التعاون في وضع السياسات والتدريب

٤٩ - بالإضافة إلى تنمية القدرات والنشر السريع، تعزز الأمم المتحدة أيضا تعاونها مع المنظمات الإقليمية في ما يتعلق بوضع السياسات في عدد من المجالات المواضيعية الرئيسية. ومن المتوقع أن يؤدي ذلك إلى المواءمة التامة بين معايير التدريب السابق للنشر، الذي له أهمية حاسمة بالنسبة لضمان سرعة وفعالية عمليات نقل التبعية، في حالات الانتقال من منظمة إلى أخرى. وتجدر الإشارة إلى أن التعاون في وضع السياسات لا يترجم بالضرورة إلى نتائج ومستويات تنفيذ مماثلة، حيث يتوقف ذلك أيضا على الثقافة المؤسسية والآليات والقدرات الخاصة بكل منظمة.

حماية المدنيين

٥٠ - في السنوات الأخيرة، عملت إدارة عمليات حفظ السلام مع المنظمات الإقليمية على وضع توجيهات وأطر مفاهيمية لحماية المدنيين. فعلى سبيل المثال، شاركت الإدارة مشاركة وثيقة في وضع التوجيهات المتعلقة بهذه المسألة من أجل العمليات العسكرية للاتحاد الأوروبي في الآونة الأخيرة. وتشاور الاتحاد الأفريقي والإدارة أيضا بشكل وثيق حول وضع توجيهات لحماية المدنيين في سياق الاتحاد الأفريقي، لكنها هذه التوجيهات لم توضع في صيغتها النهائية. ومع أن المشاورات بين الإدارة والاتحاد الأفريقي سعت إلى ضمان الاتساق

بين مفاهيم الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي بشأن حماية المدنيين، فإنه أصبح من الواضح أن مفهوما واحدا قد لا يكون كافيا بالنظر إلى أن عمليات الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي كثيرا ما تُنشر في بيئات تنفيذية مختلفة. ففي الصومال، على سبيل المثال، يجب أن تركز بعثة الاتحاد الأفريقي على تجنب وقوع خسائر بين المدنيين في سياق العمليات الهجومية، وليس العمل بصورة استباقية على تخفيف حدة التهديدات التي يعاني منها السكان المدنيون المعرضون للخطر. وفي الوقت نفسه، تُكلف بعثات الاتحاد الأفريقي في بعض الأحيان بولايات في مجال حماية المدنيين مماثلة لولايات عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، كما هو الحال في جمهورية أفريقيا الوسطى. وفي هذه الحالات، وجود نهج متسق بشأن حماية المدنيين يعزز الجهود الجماعية إلى حد كبير، وييسر انتقال القوات العسكرية والشرطة والموظفين المدنيين من منظمة إلى أخرى. ونظرا إلى احتمال نشر عمليات الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بالتتابع في كثير من الأحيان، في حالات تكون فيها حياة المدنيين معرّضة للخطر، سيكون بذل المزيد في العمل على صياغة مفاهيم حماية المدنيين ومواءمتها، عند الإمكان، خطوة في الاتجاه الصحيح.

المرأة والسلام والأمن

٥١ - يعمل مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي مع مفوضية الاتحاد الأفريقي في ما يتعلق بمسائل تعميم مراعاة المنظور الجنساني والمرأة والسلام والأمن، بما في ذلك في وضع السياسات والمبادئ التوجيهية، وفي وضع المفاهيم وتخطيط العمليات التي يقودها الاتحاد الأفريقي. والتعاون بشأن برنامج المرأة والسلام والأمن راسخ تماما مع منظمة حلف شمال الأطلسي. وقد أعطت المنظمتان الأولوية للرسائل الموحدة وتحديد المصطلحات المتعلقة بالمسائل الجنسانية والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات من أجل تعزيز اتباع نهج منسق في تفعيل المبادئ المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن في العمليات المعنية.

الشرطة

٥٢ - تحدد السياسة المتعلقة بشرطة الأمم المتحدة في عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، التي أصدرتها إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، المهام الأساسية لشرطة الأمم المتحدة والمبادئ الأساسية التي توجه أنشطتها. وقد وضعت بمساعدة منظمات إقليمية رئيسية مثل الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وتنفذ هذه السياسة الجامعة من خلال تسلسل هرمي يشمل مبادئ توجيهية مواضيعية وكتيبات وإجراءات تشغيل موحدة ومواد تدريبية بشأن مجالات فرعية خاصة على

النحو المحدد في إطار المهام الأساسية الأربع. وتوضع هذه المواد التوجيهية من جانب الأمم المتحدة، بالتعاون مع الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي والمنظمات الإقليمية والمهنية الرئيسية الأخرى، وهي موجهة للاستخدام من قبل أية منظمة أو دولة من الدول الأعضاء التي تنشر شرطة للخدمة في عمليات السلام الدولية المعقدة والمتعددة الأبعاد.

إصلاح قطاع الأمن ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج

٥٣ - منذ عام ٢٠٠٩ تعزز إدارة عمليات حفظ السلام ومفوضية الاتحاد الأفريقي شراكتهما في مجال إصلاح قطاع الأمن، وجرى ذلك في الآونة الأخيرة بتعاون وثيق مع الاتحاد الأوروبي ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وشبكة القطاع الأمني الأفريقي. وقد أدت هذه الشراكة إلى تحقيق العديد من الإنجازات الرئيسية، بما في ذلك اعتماد أول إطار سياساتي قاري بشأن إصلاح قطاع الأمن، ووضع برنامج للدعم في مجال إصلاح قطاع الأمن قيمته ٢,٤ مليون دولار وتنفيذه، الأمر الذي يسر إعداد التوجيهات التنفيذية ذات الصلة. ويجري الآن بنشاط تعميم إطار السياسات على الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية بوسائل منها الدورات التدريبية وإصدار الوثائق التوجيهية، مثلا عن كيفية إدراج أحكام هذه السياسات في التشريعات المحلية. وفيما يتعلق بوضع المبادئ في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، يُعِد الاتحاد الأفريقي، رغم اتِّباعه للمعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح والإدماج، مبادئ توجيهية تكميلية خاصة بأفريقيا، وثمة خمسة مبادئ بالفعل ومن المقرر وضع أربعة مبادئ إضافية في عام ٢٠١٥.

التدريب

٥٤ - في مجال التدريب، تواصل الأمم المتحدة التعاون مع الاتحاد الأفريقي في تقييم الاحتياجات التدريبية الآنية لبعثاته السابقة والجارية، ولا سيما في الصومال ومالي. وقد دعا الاتحاد الأفريقي الأمم المتحدة إلى المشاركة في إعداد واستعراض مناهج للتدريب على عمليات السلام أعدها الاتحاد الأفريقي بالشراكة مع الرابطة الأفريقية للمدربين في مجال دعم السلام، وكذلك في تخطيط وتقديم التدريب ذي الصلة بالموضوع. ومن المجالات المهمة الأخرى التي تتطلب التعاون نقل تبعية القوات إلى عمليات حفظ السلام التي تقودها الأمم المتحدة. ويعد الحصول على التدريب الملائم السابق للنشر في ما يتعلق بحماية المدنيين، بمن فيهم النساء والأطفال، شرطا من شروط ما قبل النشر الضرورية لبعثات الأمم المتحدة. وقد دعمت دائرة التدريب المتكامل التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم

الميداني التدريب المقدم لقوات بعثة الدعم الدولية في مالي بقيادة أفريقية في ما يتعلق بنقل تبعيتها إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي في تموز/يوليه ٢٠١٣. وخلال تموز/يوليه وآب/أغسطس ٢٠١٤، أجري تدريب مماثل متصل بنقل التبعية للقوات الملتحقة ببعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى. وفي كلتا الحالتين، يجري تدريب الموظفين على ولاية البعثة وخلفية إنشاءها؛ والمفاهيم العسكرية ومفاهيم الشرطة فيما يتعلق بالعمليات؛ وقواعد الاشتباك؛ ومدونة الأمم المتحدة لقواعد سلوك حفظة السلام؛ وسياسة عدم التسامح مطلقا مع الاستغلال والاعتداء الجنسيين؛ وحقوق الإنسان؛ والقانون الإنساني الدولي؛ وحماية المدنيين؛ والعنف الجنسي المرتبط بالنزاعات؛ وحماية الأطفال؛ ودعم أعمال المساعدة الإنسانية. وسوف تسعى الأمم المتحدة إلى تعزيز قدراتها في مجال دعم برامج التدريب المقدمة للاتحاد الأفريقي.

٥٥ - وبوجه عام، ينبغي الاستمرار في استكشاف إمكانات التعاون في مجال التدريب بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي ومنظمة حلف شمال الأطلسي والاتحاد الأوروبي والمنظمات الأخرى، في الحالات التي تتوافر فيها لهذه المنظمات قدرات وإمكانيات في مجال التدريب تنطبق على جهود حفظ السلام التي تقوم بها الأمم المتحدة، وحيثما أمكنت مواءمة الهياكل التدريبية ذات الصلة. وقد تشمل الأمثلة على هذا التعاون تبادل التجارب أو الخبرة الفنية وتطوير منهجية التدريب والمعايير والأدوات الخاصة بتقديم التدريب والتقييم وإصدار الشهادات، وتصميم وإدارة التعلم الإلكتروني أو عمليات المحاكاة أو التدريب الأخرى.

سابعا - ملاحظات

٥٦ - أبان واضعو ميثاق الأمم المتحدة عن رؤية ثاقبة في التنبؤ بهيكل للأمن الجماعي على الصعيد العالمي تتصدر مركزه الأمم المتحدة، وتضطلع فيه الترتيبات الإقليمية بدور واضح. وعلى نحو ما بينه التقرير، لم تكن الشراكة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجال أنشطة حفظ السلام أقوى مما هي عليه الآن في أي وقت مضى، ولا سيما في أفريقيا. وما زالت هذه الشراكة تتعمق وتتطور من خلال عمل الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية والاتحاد الأوروبي جنبا إلى جنب، وبشكل متلازم بصورة متزايدة، في عدة بلدان ومناطق.

٥٧ - وبالتالي فقد دخلنا حقبة تشهد ''حفظ السلام القائم على الشراكات''، حيث بات التعاون الوثيق بين العديد من الجهات الفاعلة المتعددة الأطراف في كل مرحلة من مراحل

الأزمة هو القاعدة المتبعة، ومكونا أساسيا من مكونات كل منظمة. وبدلا من وجود منظمة وتسليم ولاياتها/مسؤولياتها إلى منظمة أخرى، تتطور أدوار كل من المنظمتين بصورة مستمرة لتلبية الاحتياجات الجديدة وتكميل الأدوار المتغيرة التي تؤديها جهات أخرى. وهذا التحوُّل في النموذج ليس وليد الصدفة، وإنما يعكس المساهمة القيّمة التي يمكن لكل منظمة تقديمها، سواء كانت سياسية أو أمنية أو في مجال حقوق الإنسان أو التنمية أو المجال الإنساني خلال كل فترة من فترات الاستجابة العامة. ويعكس ذلك أيضا اعترافا واضحا بأنه لا يمكن لأي منظمة أن تتصدى بفعالية لتحديات السلام والأمن المتزايدة التعقيد والمتعددة الجوانب لوحدها، سواء على الصعيد دون الإقليمي أو الإقليمي أو العالمي. والتصدي لهذه التحديات أصبح مسعى مشتركا بشكل متزايد ويجب أن يكون كذلك. وفي الوقت نفسه، من المهم أن يكون بحق هذا المسعى خلاصة كاملة لجميع مكوناته، أي أن تضطلع كل منظمة بدور يدعم الأدوار الأخرى بشكل متبادل سعيا إلى تحقيق الهدف المشترك المتمثل في السلام.

٥٨ - وبغية الاستمرار في إحراز التقدم في هذا الصدد، من الضروري زيادة تعزيز الآليات الرسمية وغير الرسمية للمشاركة على المستوى الاستراتيجي. ويحدوني الأمل في أن ينظر مجلس الأمن في اعتماد منهجية أكثر وضوحا للتشاور مع النظراء على الصعيد الإقليمي ودون الإقليمي، ولا سيما مع مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي. وسيتيح ذلك زيادة الاتساق السياسي، ولا سيما في تحديد دور كل منظمة في الاستجابة للأزمات. وعلى الرغم من أنه من غير الواقعي توقع اتفاق المنظمات على الدوام على أفضل الاستجابات، فإن تعزيز قنوات الاتصال وممارسات التشاور سوف ييسر صنع القرار بسرعة أكبر واستخدام الموارد على نحو أمثل، لا سيما عن طريق الحد من التداخل وتكاليف المعاملات. وإنني على ثقة بأن الأعضاء الآخرين في مجلس الأمن سيؤيدون تأييدا كاملا الدور المحوري الذي يمكن أن تضطلع به آلية الأعضاء الأفارقة الثلاثة في تعزيز الاتساق بين مجلس الأمن ومجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، بما في ذلك أثناء صياغة القرارات ذات الصلة.

٥٩ - ومن الضروري للأمم المتحدة والجهات الفاعلة الإقليمية أن تتعاون بشكل وثيق قدر الإمكان في تخطيط عمليات كل منها في سياق تكييف أدوارها مع كل مرحلة جديدة من مراحل الاستجابة العامة لأزمة من الأزمات. ويبين هذا التقرير أوجه التقدم الكبير الذي أُحرز في هذا المجال أيضا، لا سيما في جمهورية أفريقيا الوسطى والصومال ومالي. ومن الأهمية بصفة خاصة التخطيط المشترك والمبكر لعمليات الانتقال بين مختلف البعثات. ولقد جرى تعلم دروس مهمة من عمليات الانتقال الأخيرة من الاتحاد الأفريقي إلى الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي، وهي دروس يتعين علينا أن نطبقها على عمليات الانتقال

المقبلة. وكانت العملية الانتقالية من قوة الاتحاد الأوروبي في جمهورية أفريقيا الوسطى إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى عملية نموذجية، وعكست التحسن الكبير الذي تحقق مقارنة بالعمليات الانتقالية الأخرى من الاتحاد الأوروبي إلى الأمم المتحدة. ومن الآن فصاعدا، من المهم مواصلة استخلاص الدروس معا وكفالة أن تدرج كل منظمة تلك الدروس في توجيهاتها.

٦٠ - وقدمتُ عددا من التوصيات الهامة ذات الصلة في سياق هذا التقرير في الرسالة التي وجهتها مؤخرا إلى رئيس مجلس الأمن بشأن الدروس المستفادة من آليات الانتقال من عمليات الاتحاد الأفريقي للسلام إلى عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى ومالي (S/2015/3). وأكرر دعوتي إلى تنفيذها بالكامل، ولا سيما عملية الدروس المستفادة المشتركة بشأن مختلف آليات تمويل عمليات الاتحاد الأفريقي للسلام التي أذن بها مجلس الأمن. وأعتزم أن أقدم توصيات هذه العمليات في تقريري عن السبل الكفيلة بتعزيز الشراكة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي المقرر أن يصدر في عام ٢٠١٦. وأعتقد اعتقادا راسخا بأن الفهم المشترك للخيارات المطروحة لدعم عمليات الاتحاد الأفريقي للسلام والقيود المفروضة عليه لن يعزز الشراكة التنفيذية بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي فحسب، بل سيرشد أيضا الافتراضات التي يُستند إليها في اتخاذ القرارات ذات الصلة وسيسهم في إدارة التوقعات.

٦١ - وبالإضافة إلى ذلك، أشارت العمليات الانتقالية الأخيرة إلى ضرورة المواءمة التدريجية بين السياسات والمعايير بين الأمم المتحدة والمنظمات والترتيبات الإقليمية. وينبغي أن تكون الجهود في المستقبل موجهة نحو سد الفجوة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي فيما يتعلق بمعايير ما قبل النشر والتدريب في المجالات الرئيسية، من أجل تيسير عمليات نقل التبعية في المستقبل. وثمة حاجة أيضا إلى تعزيز التفاهم بين الأمم المتحدة وشركائها بشأن ما تعنيه بعض الولايات عمليا، وبصفة خاصة الولايات المتعلقة بحماية المدنيين، التي تعتبر أساسية لعمليات حفظ السلام المعاصرة. ويمكن أن يستفيد عمل جميع المنظمات في هذا المجال من زيادة التنسيق المنهجي في مجالات التوجيه والتدريب وتبادل الدروس المستفادة.

٦٢ - والنموذج الجديد لحفظ السلام القائم على الشراكات يبرز أيضا ضرورة توسيع نطاق فهم الشراكات بحيث يتجاوز العلاقة الثنائية التي تُقام بين الأمم المتحدة وفرادى المنظمات الإقليمية، أو بين المنظمات الإقليمية. وأوضح مثال على ذلك هو المشاركة المتزامنة للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي في أفريقيا. وفي العديد من السياقات، على نحو ما بينه هذا التقرير، أصبح هذا الأمر شراكة واقعية ثلاثية الأطراف. ويجب علينا أن

نستكشف كيفية الاستفادة بشكل أفضل من الإمكانات الضخمة التي تتيحها هذه الشراكة الثلاثية الأطراف.

٦٣ - وفي نفس السياق، ينبغي ألا ينظر إلى آليات الاستجابة والقدرات المتوفرة لكل منظمة بمعزل عن بعضها البعض. بل علينا أن ننظر في كيفية الجمع بينها بأكبر قدر من الفعالية واستخدامها بشكل أكثر قابلية للتنبؤ، ولا سيما بهدف الاستجابة بسرعة للأزمات الحادة، عندما تكون آلاف الأرواح في خطر. وفي هذا الصدد، أرحب بالجهود التي يبذلها الاتحاد الأفريقي من أجل التشغيل الكامل للقوة الأفريقية الجاهزة، وهو هدف ستواصل الأمم المتحدة دعمه، وكذلك المناقشات المستمرة التي يجريها الاتحاد الأوروبي بشأن تفعيل المجموعة القتالية التابعة للاتحاد الأوروبي. وبالنظر إلى حجم التحديات التي تواجهها الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي معا، في مجال السلام والأمن، لا بد أن تنظر هذه المنظمات في الكيفية التي يمكن بها أن تكمل هذه القدرات بعضها بعضا على أفضل نحو من أجل تحقيق الهدف الجماعي المتمثل في تحقيق أكبر قدر من الفعالية في الاستجابة العامة للأزمات.

٦٤ - وأرحب أيضا بالجهود والمبادرات التي تبذلها المنظمات والترتيبات الإقليمية الأخرى من أجل تعزيز قدراتها الناشئة في مجال حفظ السلام أو تنمية قدرات جديدة. والأمم المتحدة على استعداد لدعم هذه المبادرات، تمشيا مع سياسات ومعايير الأمم المتحدة، حتى يمكن للمنظمات الإقليمية الأخرى أن تضطلع في نهاية المطاف بدور أكبر وتزيد من إثراء شراكات حفظ السلام في يومنا هذا.

٦٥ - وفي الختام، أود أن أشكر مفوضية الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي على تعاونهما في إعداد هذا التقرير، وكذلك جميع المنظمات والترتيبات الإقليمية التي تشاطر الأمم المتحدة سعيها إلى تحقيق السلام.